

東日本大震災からの雇用への影響に関する 先行研究サーベイ

The Survey Study on the impact on employment
from the Great Eastern Japan Earthquake of 2011

関西大学 社会安全学部 永松ゼミ
長田 英里奈

Faculty of Safety Science, Kansai University
Erina NAGATA

SUMMARY

This paper surveys about impact on employment from Great Eastern Japan Earthquake of 2011 in order to outlook the future research needs and policy agenda.

Key words

employment, disaster, risk, unemployment insurance

1. はじめに

東日本大震災発生による被災 3 県(岩手県, 宮城県, 福島県)を含む東北地方は, 震災前から若年人口の流出により高齢化の進展や人口減少, そして財政力の低下が続いてきた地域である。

それに加えて今回の大震災を受け, 地元の基幹産業である農業や漁業が壊滅的な打撃を受けたところも少なくない。地元で生活再建を目指したいが仕事がない, 原発事故の影響が心配といった理由で地元に戻れない者が少なくないと思われる。

このような様々な課題による雇用喪失で, 若年人口の流出が一層加速される恐れがある。

本稿では東北 3 県の労働力市場はどのように変わり, また復旧のためにどのように

な対応が打たれたのかについて明らかにするとともに今後の展望について考えてゆきたい。

2. 研究の背景と目的

はじめに でも述べた通り, 被災 3 県は高齢化の進展や人口減少, 財政力の低下が震災前から続いており, これはわが国の抱える問題を先取りしていると言える。

そこで被災 3 県への雇用の影響について 2012 年 12 月現在で調査, 議論されていることの集約することにより, 日本が抱える課題解決の一助となることを目指す。

3. 被災地における産業・就業の現状と課題

3.1 被災 3 県の雇用情勢

表 1. 2012 年 7 月における被災 3 県計の雇用状況

新規求人数	44089 人
新規求職者数	28012 人
就職件数	11776 人

表 2. 3 県それぞれの有効求人倍率

宮城県	1.09 倍
福島県	1.03 倍
岩手県	1.01 倍

2011 年 3 月 11 日以降、震災復旧関連求人の増加や製造業の生産の回復等により新規求人数、就職件数は伸びていたが、以下の 2012 年 5 月の同データを見てもらえばわかる通り減少傾向にある。

また 3 県それぞれの有効求人倍率（季節調整値）も、いずれも 1 倍を超えて全国平均の 0.83 倍を大きく上回っているが、宮城県は前月を 0.05 ポイント下回った。今なお震災前より高水準が続いているが、今年 6~7 月を境に減り始めており復興需要による求人増が頭打ちの状態であると言える^[3]。

表 3. 2012 年 5 月における被災 3 県の雇用状況

新規求人数	48994 人
新規求職者数	28302 人
就職件数	14280 人

表 4. 被災 3 県それぞれの有効求人倍率

宮城県	1.13 倍
福島県	0.97 倍
岩手県	1.03 倍

3.2 人と仕事のミスマッチ

震災直後の 2011 年 4 月と 2012 年 2 月とを比較すると、求職者数は全体的に減少しており有効求人倍率も 1 を超える地域が多い。なかでも保安、建設、土木といった職業は有効求人倍率が高い状態が見受けられる。

しかしこういった専門的な知識、技術を要する職業では未経験者の就職が困難であり、職と人とのミスマッチが生じている。また、これらの職業は比較的男性の求職者数が多い職業であるため、性の就職難の問題も浮かび上がる。

女性の求職者数が多く女性の割合が高い職業については、専門的・技術的職業や福祉関連の職業、サービスの職業では有効求人倍率が上昇しているものの、事務的職業や販売の職業の有効求人倍率は低い水準のままでいる。

さらに、被災 3 県沿岸部の主要産業であり女性の従業者も多かった食料品製造業は有効求人倍率が低く、求職者の希望する職業に見合う求人が不足している。

2012 年 1 月の大船渡、気仙沼、石巻のハローワーク求職者数前年同月比を見ると、男性 45 歳以上では 1.96 倍なのにに対して女性 45 歳以上は 3.89 倍と 2 倍近く増加している。

さらに厚生労働省の調査では被災 3 県の 2011 年 11 月の失業手当受給者のうち、女性が 3 万 7601 人と、性（2 万 6631 人）の約 1.4 倍に達していることも明らかになっている。

このように女性をとりまく雇用環境は男

性に比べてより厳しい状況にあると言える [6].

4. 社会保障

4.1 失業手当給付延長の負の側面

失業手当の受給期間は 90～330 日だが、府は被災地を中心に 2011 年 5 月に給付期間を 120 日延長。さらに 2011 年秋には岩手、宮城、福島 3 県の沿岸部市町村を対象にさらに 90 日延長した。

しかし(1)雇用保険の加入歴、(2)年齢に比例して支給期間は長くなるため年配の世代と比較すると若い世代が先に切れることが多い。さらに「失業手当がもらえる間は無理に再就職をしなくともいいかな。」と考える人は多く、必然的に若い世代のほうが再就職に向けて本腰を入れるのが早い[4]。

企業側からすればブランクが長い人を敬遠する傾向があることに加えて、若者がすでに就職をしているなかでの就職活動となるため年配の方の再就職はいっそう難しくなる[15][17]。

そもそも失業給付とは再就職を果たすまでの生活支援のためのものである。

求職者給付の支給を受ける者は、必要に応じ職業能力の開発及び向上を図りつつ、誠実かつ熱心に求職活動を行うことにより、職業に就くように努めなければならない。(雇用保険法第十条二項)とある通り、就職活動を行っていない、もしくは再就職の意思がないのに支給を受け取ることは不正受給行為であり、課題の一つである。

このように明確な復旧策を打ち出さず、ただやみくもに失業手当受給期間を延長する

だけでは職のマッチングが上手くいかず、再就職の意欲を阻害する一面があると言える[16][18]。

4.2 原発失業者と雇用保険の財源問題

失業給付は、雇用保険の被保険者が失業中の生活を心配することなく再就職先を探せるよう支給される。そして、雇用調整助成金は、労働者の失業予防を目的としており、景気変動により企業損益が悪化した際に、事業主が労働者に支払う休業手当や賃金の一部を国が助成する。そのため今のところ福島の避難対象区域の企業には、雇用調整助成金は支払われていない。

しかし“人災”的な様相を帯びてきた原発事故を理由に、政府の指示によって、退避させられた労働者、企業をなぜ従来の雇用保険制度で救済しなければならないのか。」

「政府の指示で生じた失業補償なのだから、国庫負担とすべきではないのか。」という声が厚労省幹部からもあがっている。

現在、失業給付については、わずかながら財源に「国庫」が組み込まれていることを根拠に、国も面倒を見ているという発想から、原発事故の避難者にも幅広く支給され続けている。一方の雇用調整助成金の受給要件である「経済上の理由」には、国の政策により休業させられている事例は含まれていないため、今のところ福島の避難対象区域の企業には、雇用調整助成金は支払われていない。

再び、財源問題が浮上するのは必至だ。政府は、夏場に最大使用電力の“使用制限令”を発動したことで休業に追い込まれる企業が続出し、失業者が溢れることが確実

視されている。だが、雇用調整助成金の受給要件である「経済上の理由」に国の政策による休業は含まれない。

雇用保険制度の下で、円滑な企業支援策を打つことは財源問題が解消されない以上不可能であり、雇用の受け皿消失が失業給付金額の増大を招くという悪循環に陥る。

たとえば、原子力損害賠償制度、エネルギー対策特別会計、既存とは別に特別雇用調整助成金を新設するといった手段で、失業者を救済する包括的な仕組みが必要となる[9][10]。

5. 就業支援策の現状と課題

前提として理解しておきたいのが、地域の特徴を踏まえた施策の必要性である。

東日本大震災の被害は広範囲に及び、津波の影響もあり人的被害もはるかに多い。

また、被災した地域の自治体には大都市と中堅小規模の自治体が混在しており、甚大な被害を受けた自治体も少なくない。

そこで復興のための雇用創出や就業支援に取り組むにあたっては、一律な施策ではなく人口構造や産業構造といった地域の特徴を踏まえた施策を講じることが求められる。また、福島県を中心とした原発事故による被災者のなかには「区域再編見通しが立たず、どこで働いていいのか分からぬ」という声もある。

5.1 求職者支援制度

沿岸部において水産業や水産加工業が軌道に乗るまでの間、建設業、福祉業における就業機会を拡げることが雇用対策として

有効である。

課題点としては、現地では認定訓練機関が不足していることに加え、開講しても一定数の受講者を確保することが難しいことが挙げられる。それに加えて、訓練を受けた人を積極的に採用する方策を講じること、各経済団体が被災地の自治体と協力して雇用創出を図ることなどさまざまな雇用対策との連携が必要なことが挙げられる。そして最後に、何よりも最大の課題が安定した雇用が欲しいという求職者の要望に特需的な盛り上がりの職業では応えることができない点である。

やはり、復旧が進まないためには安定した雇用が生まれにくくと言える。[5]

5.2 キャッシュ・フォー・ワーク

失業者を直接的に雇用し、被災地が経済成長することを前提として復旧・復興業務に従事してもらい、それに対して対価が支払われることで被災者の生活を支援する制度である。

CFWは、その起源をたどればフード・フォー・ワークにゆきあたり発展途上国における難民支援に行きつく。

単純に食糧を直接提供するだけ、もしくはただ被災失業者を雇用するだけではなく農業の在り方を改善するなど、その仕事を通じて被災地の社会経済状況を改善し、より災害に強い社会を構築することを目的として行われた事業である。

東日本大震災発生をきっかけに、これを発展途上国だけのものではなく、被災失業者を雇用して復旧・復興業務に従事してもらうしくみとして日本に導入したのが

CFW-Japan である。

肉体労働のみならず避難所運営や罹災証明書の発行、義援金の支給業務などの事務労働もニーズに応える形で行っている。

より迅速で早急な復旧・復興支援という点とその中で被災者自身も誇りを持って関われるという意味で今後、災害からの復興過程における CFW はより重要なものを持つと思われる。

実際に現在、東日本大震災に見舞われた岩手でも被災者自身が漁網からミサンガを作るなど、こうした活動が行われ展開している[7][8]。

東日本大震災における CFW の事例

表 5. 浜のミサンガ作成によるこれまでの合計

生産数	36341 セット
販売数	36341 セット
作り手さんの人数	253 人
作り手さんの収入 (合計)	20932416 円
生産管理者さんの収入	3198008 円

[1]

このように CFW は、災害によって失われた雇用機会を復旧・復興事業で一時的に代替することで、震災による雇用機会をつなぐという役割が期待されてきた。このとき、CFW の役割は通常の雇用が回復するとともに縮小していくことになる。

しかし、今回の被災地の多くは成長途上にある経済ではない。岩手・宮城・福島の三県に限ってみれば、労働力人口も震災前から一貫して減りつづけており、そのため

こうした状況下では、「つなぐ」ということにとらわれない、新たな CFW の出口戦略を探る必要がある。

5.3 まちづくり会社の設立

活動目的は「復興」という社会的事業であり、想定される 5 つの性格としてはディベロッパー、マネジメント、公益性、企業性、地域密着性が挙げられる。

「まちづくり」を株式形式で復興支援のための出資を集め、「復興法人」という形をとり、まちづくりに関する仕事を一旦引き受ける。

「企画業務」、「市の肩代わり業務」などを行うが、社長は市町村長が兼ねるという提案などもあり、地方分権・地域主権という現在の日本の流れを踏まえつつ公民連携を図ることが期待される。そうして地域の人に仕事を割り振ることで働く人はできるだけ働くような環境を整える。

被災地の住民の就業先としては、水産加工業のような震災前からの基幹産業の復旧だけでなく、持続可能な建設業の再構築、環境・エネルギー関連の新産業の創出も必要である。一方で、中心市街地の衰退などに悩んだ各地で、地域再生を目的とする地域密着型の「まちづくり会社」が起こされていることも、この取組の可能性を示唆している[5]。

しかしこれにはいくつかの課題点があげられる。

第一に参加する個々の人々が熱意はあるものの雇用保険の整備など実務的なノウハウが不足し、調整・コーディネイトに関する不安などを抱えている点がある。

従って、地域の熱意を受け止めつつ、事業として持続可能な「組織作り」、「人材の確保」、「資金調達」が大きな課題になる。

第二の課題は経営採算性と地域貢献性等の両立である。

一般的にまちづくり会社による事業化を志向するプロジェクトは、通常の民間企業レベルでは採算性が取り難い案件が多いと推察される。しかし、まちづくり会社といえども、収支の健全性が求められる点では一般企業と同様なので収支の健全性をいかに保つかがプロジェクト成功の鍵となるだろう。

そして第三に、現在東北3県の地場産業、個人商店・商店街、農林水産分野では高齢化が進んでいるうえ、後継者が不足している点である。

そこを配慮しなくては復興のために資金を投資したとしても、資金返済の目処が立たない、復興までに時間がかかる、などによりそのまま廃業することにもなる。

そのため、事業継続の意思がある場合はある程度のスピード感をもって支援を行う必要がある。

また、能登半島地震発生時に酒造業や漆器などへ積極的な支援が行われたことに倣って、地域における特徴的な産業復興のみならず観光分野への波及効果を考えて戦略的な産業を考えることが重要となる[6]。

6. 今後の展望

第一に、ハローワークで出される求人の給料よりも失業手当支給額のほうが大きい

という事態になれば「失業手当がもらえる間は積極的な就職活動を行わなくてもよいだろう。」という気持ちになるのもうなづける。そのため、支給額がハローワークでの給与を下回るよう考慮すべきだと考える。

そして第二に、これは根本的なことであるが復旧を速める明確な手立てを打って、それを実行に移すべきだろう。

目先の問題ばかりにとらわれて付け焼刃の対応をしたところで復旧が進まなくては雇用問題の抜本的解決は難しい。

例えば、水産加工業などは水揚げ、流通、加工と相互の施設が協力しあって成り立っている。

特に加工では現在雇用の確保が難しい状況である女性や年配の方が多く従事されている。

そういうことからも、沿岸部を中心に早急な復旧手立てを打ち出して実行していくなくてはならない。

また今後は、いっそうの高齢化が進むことが予想されるため被災地のもともとの強みである農林漁業、水産加工業に加えて医療・福祉業等の求人を増加させる必要もあるだろう。

[1]厚生労働省職業安定局(2012).「日本はひとつ」しごとプロジェクトの1年の取組～東日本大震災からの雇用復興に向けて～ pp. 33-37

[2]厚生労働省(2011) (2012)被災3県の現在の雇用状況(月次)

[3]厚生労働省(2012).被災3県の現在の雇用状況(月次)(男女別)

[4]寺澤泰大(2012).社会保障分野における東日本大震災への対応と国会論議－災害救助、医療、介護福祉、雇用等－ pp. 107-110

- [5]日本学術会議東日本大震災復興支援委員会産業振興・就業支援科会(2012年).
被災地の求職者支援と復興法人創設—被災者に寄り添う産業振興・就業支援を—
- [6]独立行政法人 労働政策研究・研修機構(2012).
東日本大震災の雇用対策を考えるための事例研究
—雲仙普賢岳噴火, 阪神・淡路大震災, 中越地震, 能登半島地震, 中越沖地震— pp44-53
- [7]本田由紀, 永松伸吾, 木下武男, 今野晴貴(2011) キャッシュ・フォー・ワークが日本の企業を救う? POSSE 堀之内出版
pp86-114
- [8]永松伸吾(2011). キャッシュ・フォー・ワーク震災復興の新しいしくみ 岩波ブックレット
- [9] 浅島亮子(2011). 週刊ダイヤモンド inside 第 597 回 「“原発失業者”も雇用主が救済?雇用保険の財源問題が浮上」
- [10] 濱口桂一郎(2011). 原発失業者と雇用保険の財源問題
- [11]永松伸吾(2012). CFWを通じて見てきたこと - 2012年、雇用復興の課題とは
- [12]志村亮(2012). 朝日新聞朝刊記事「被災地の雇用 失業手当より職場再建を」
- [13]内藤尚志(2012年). 朝日新聞朝刊記事
「再就職のジレンマ 安い給料・雇用ミスマッチ」
- [14] (2011). 読売新聞夕刊記事「被災地に長期雇用創出」
- [15]江口悟(2012). 朝日新聞朝刊記事「中高年の求職者急増 三陸沿岸進まぬ再就職」
- [16] (2012). 朝日新聞朝刊記事「被災地 再就職厳しい中高年 失業手当の支給切れ今後増加」
- [17]井上英介(2012). 毎日新聞朝刊記事「減らぬ求職者14万人 被災3県雇用ミスマッチ」
- [18]まちづくり会社が主導的な役割を担う場合の土地活用のあり方
tochi.mlit.go.jp/chiiki/model/contents
- /1566/knowledge/06.html (2012年12月14日確認)
- [19]共同通信(2012)被災3県、女性就職難浮き彫りに 失業手当、男性の1.4倍
<http://www.47news.jp/CN/201201/CN2012012301001294.html> (2013年2月7日確認)